

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 13920131150345

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

海事现场综合执法改革研究

——以厦门海事局为例

Research on the Scene Comprehensive Law Enforcement
Reform of China MSA
——Based on the Xiamen MSA

韩 金 发

指导教师姓名: 黄新华 教授

专 业 名 称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: _____
评 阅 人: _____

2016 年 4 月

海事现场综合执法改革研究——以厦门海事局为例

韩金发

指导教师 黄新华教授

厦门大学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

黄新华 教授
张灿民 副市长
余章宝 教授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

中共十八大报告明确提出“海洋强国”战略，标志着我国海洋开发利用进入更高阶的历史阶段，历史亦赋予海事部门新的使命和机遇。海事作为海上交通运输安全管理部门，力求在服务海洋强国宏伟战略中重塑定位、找准位置，构建中国海事大格局。随着国务院机构改革力度逐步加强，交通运输部海事局也不断加大、加快海事简政放权，深化海事行政审批制度改革的力度，并推出简政放权措施，通过一系列行政审批制度改革举措，包括拟取消船舶签证、权利下放事项等累计 25 项。依层级下放了不少原来属于上级海事机构的事权，下级海事机构的行政审批和现场监管工作量在某种程度上增加了。海事权利清单、责任清单、负面清单的建立，特别是对执行海事权力清单、进一步规范海事权力运行、加强事中事后监管、加强监督检查等方面将做出了明确规范。船舶签证许可的取消，对基层一线监管的能力和模式提出了严峻挑战，对船舶适航性检查的模式带来根本性变革。此外，海事执法还存在执法效率低、执法成本高、执法效果差等问题。这些变化都倒逼着海事系统的监管模式必须进行相应的变革，这种变革要求从原有的静态的、被动的、单一的事前审批向动态的、主动的、综合的事中事后监管转变，以适应海事内外部环境的变化，更好的履行海事监管职能。

本文以厦门海事局现场综合执法改革为切入点，通过全面梳理现场综合执法责任网格、值班模式、执法方式、信息流转和程序控制，配套制度等基础上，探索其发展现状与困境。从创新海事发展理念，转变海事发展方式，推进海事监管现代化，不断提高海事监管服务能力的角度，从海事现场综合执法改革的缘起着手，分析海事现场综合执法改革的措施所取得的成效，以及仍然存在的问题，提出海事现场综合执法改革的推进对策。

从研究意义上讲，通过对现场综合执法改革，提出海事现场综合执法模式，为其他海事管理机构提供借鉴的理论基础；建立现场综合执法机制，就是为了保证海事履职在现场得到全面和有效运行；通过现场综合执法改革力图降低海事行政执法成本、企业交易成本以及社会成本。

关键词：综合执法；签证取消；海事改革；厦门海事局

Abstract

The report of The 18th National Congress of the CPC clearly put forward the strategy of "marine power", which indicated that China's marine development and utilization had entered a new historical stage, but also gave China MSA a new mission and opportunities. As a safety management department of maritime transport, China MSA is striving to identify the coordinates of the marine power in the service strategy, remodeling and positioning, to build a large pattern of China MSA. With the institutional reform of the State Council efforts to strengthen gradually, Ministry of transport and MSA will continue to increase and accelerate the maritime decentralization, deepen the administrative examination and approval system (AE&AS) reform, maritime AE&AS reform launched decentralization measures, through a series of AE&AS reform measures, including plans to cancel the vessel visa, devolution matters such as total 25 items. In accordance with the hierarchy decentralizing a lot of originally powers belonging to the higher maritime agencies, which in a certain extent increased maritime institutions subordinate to administrative examination and approval and on scene supervision work. Establishing of maritime rights list, list of responsibilities, the negative list, especially on the enforcement of maritime rights list, to further standardize the maritime rights operation, strengthen supervision throughout the whole process, strengthening supervision and inspection, will make a clear specification. The cancellation of the vessel visa, the ability and mode of first-line supervision put forward severe challenges, the model of the inspection of ship seaworthiness. In addition, the maritime law enforcement also had the problems of low efficiency of law enforcement, high enforcement costs, and poor enforcement effect and so on. These changes had forced a mode of regulation of the MSA must carry on the corresponding reform, requested from the original static, passive, single prior approval changing to the dynamic, active, comprehensive regulatory in whole process, to adapt to the changes in the MSA internal and external environment, the better the performance of maritime regulatory functions.

This paper based on Xiamen MSA on scene comprehensive law enforcement

reform as breakthrough point, through comprehensive carding on scene comprehensive law enforcement responsibility grid, on duty mode, law enforcement, information flow and program control, supporting system and other infrastructure, to explore the development present situation and the difficult position. From view point of the development of the maritime innovation idea, changing the way of china MSA development, promoting the modernization of maritime supervision, continuously improving the perspective of maritime supervision service ability, starting from the origin of the scene of china MSA comprehensive law enforcement reform, analysis of china MSA the scene comprehensive law enforcement reform measures and the obtained results, and still existing problems, proposed countermeasures to promote the scene comprehensive law enforcement reform of china MSA.

From the significance of the research, through on the scene comprehensive law enforcement reform, this paper pointed out that the scene comprehensive law enforcement reform model, providing a theoretical basis for the rest of the maritime administrative agency; establishing the scene comprehensive enforcement mechanism, is to ensure that the MSA to perform their duties in the scene are comprehensive and effective operation; through the scene comprehensive law enforcement reform tries to reduce the maritime administrative law enforcement cost, Administrative Counterpart's transaction cost and social cost.

Key Words: Comprehensive law enforcement; Maritime reform; Xiamen MSA

目 录

引言.....	1
(一) 问题提出	1
(二) 概念界定	4
(三) 研究述评	5
(四) 研究方法	15
一、海事现场综合执法改革的缘起	16
(一) 全面深化改革环境的倒逼	16
(二) 海事行政审批制度改革的必然	17
(三) 海事执法内在问题的因应	19
二、海事现场综合执法改革的措施	22
(一) 建立海事“三基”数据	22
(二) 推行海事动态监管网格化	23
(三) 实施海事权力清单制度	25
(四) 推进海事执法信息化	26
三、海事现场综合执法改革的成效	28
(一) 初步建立海事现场综合执法模式	28
(二) 开始迈向现场综合执法现代化	28
(三) 现场综合执法队伍进一步优化	29
四、海事现场综合执法改革的问题	34
(一) “单一”执法模式弊病未解决	34
(二) 信息化执法装备不足	35
(三) 人力资源管理不足	36
五、海事现场综合执法改革的优化	37
(一) 重新划分辖区监管网格	37
(二) 重构分支局指挥中心和基层执法机构	38
(三) 完善海事现场综合执法制度与规范	49
(四) 健全政策制定机制和廉政监督机制	56
参考文献.....	59
致谢.....	62

Contents

Introduction	1
(I) Research Questions	1
(II) Definition	4
(III) Literature Review	5
(IV) Research Methods.....	15
I, The origin of the Scene Comprehensive law enforcement reform of China MSA	16
(I) Forced by the comprehensively deepen reform environment.....	16
(II) Inevitable trend of the china MSA reform of the administrative examination and approval system	17
(III) Response to Internal problems in the china MSA law enforcement	19
II, The measures of the Scene Comprehensive law enforcement reform of China MSA	22
(I) To establish the "Three Basics" data of china MSA	22
(II) To adopt the dynamic regulation of maritime grids	23
(III) To implement the china MSA power list system	25
(IV) Promote the informatization of MSA law enforcement.....	26
III, The effectiveness of the Scene Comprehensive law enforcement reform of China MSA	28
(I) Initially built a model of the Scene Comprehensive law enforcement of China MSA	28
(II) Start moving towards the field of comprehensive law enforcement modernization of china MSA	28
(III) The Scene comprehensive law enforcement team further optimize.....	29
IV, The problems of the Scene Comprehensive law enforcement	

reform of China MSA	34
(I)The problems of "single" law enforcement mode is not resolved	34
(II)The shortages of Informatization of law enforcement equipment.....	35
(III)The lack of human resources management	36
V, The optimization of the Scene Comprehensive law enforcement	
reform of China MSA	37
(I) Redistrict jurisdiction regulation grid	37
(II) Refactor branch bureau command center and law enforcement	
agencies at the grass-roots units	38
(III) Perfect the system and specification of the scene comprehensive	
law enforcement of china MSA.....	49
(IV) Improve the policy mechanism, and establish incorrupt government	
supervision mechanism	56
Reference	59
Acknowledgements	62

引言

我国海疆辽阔、航运资源丰富。改革开放 30 多年来，依托得天独厚的航运资源优势和社会经济规模的壮大，水上交通运输事业取得了前所未有的成就。沿海港口亿吨大港已经达到 30 个，沿海及三大河流港口日均进出船舶超过 3 万艘次，中国沿海已经成为全球最繁忙的水域之一。

随着社会的文明进步和航运经济的快速发展，水上交通安全形势日益复杂，海事监管任务也日益繁重，人民群众对海事服务的要求也不断提高。近年来，海事事业取得了重大的进步，然而海事监管、服务能力相比社会经济的飞速发展还有着一定的距离。从现代化管理的要求来看，海事管理理念、方式和手段已显滞后，制约了海事服务水平的进一步提升。

创新海事发展理念，转变海事发展方式，推进海事监管现代化，不断提高海事监管服务能力是海事事业发展的必然要求。实施海事现场综合执法改革，是海事监管科学发展的重要内容，也是海事“三化”（革命化、正规化、现代化）建设的重要形式，为海事监管能力赶超发达国家水平提供了重要的途径。

（一）问题提出

1. 海事发展期遇改革的大环境

中共十八大报告提出要全面推进依法治国。当前国内经济发展正处在转型发展的关键期，政府加快机构改革及职能转变步伐，大力推行简政放权重要举措；2012 年新一届中央政府成立后召开两次国务院常务会议，重点在讨论简政放权上，截至 2014 年底国务院的行政审批等事项共取消下放已逾 500 项；交通运输部立足交通运输发展实情，不断加快行政审批制度改革，促进交通行政职能转变，海事部门积极响应，取消包括船舶签证在内的 11 个海事行政许可项目。行政审批项目在减少、取消后，加强事中、事后监管比审批要求更高、责任更大；海事执法模式必须加快改革，改变依靠静态监管状况，强化信息共享、强化电子装备

运用，强化现场动态监管，更多体现在现场综合执法上，探索构建现场综合执法机制刻不容缓。

2. 签证改革促使海事现场综合执法改革

长期以来，船舶签证一直是海事管理的一项基础性管理工作，在督促船舶遵守法律法规，满足技术规范等方面发挥着重要作用。船舶签证的功能，从大的方面讲，维护国家利益，维持港口水域的交通秩序，保障船舶安全航行是船舶签证的目的。从具体方面讲，从 90 年代制定新的签证规则以来，签证工作的基本功能、总体目标基本上没有发生变化，即对船舶航次信息的提取和对船舶适航性检查没有改变。

2.1 对开航前船舶适航、船员适任进行检查的功能

船舶签证以查验证书为主，通过检查船舶的技术证书和船员的适任证书是否保持有效。

2.2 信息统计的功能

船舶航次信息在进出港时，需要通过船舶签证系统来提取和统计。准确地收集船舶的每一个实时航次信息，形成一定时期内全国整个航运业的统计分析，对政府监督管理、国民经济评价等方面都具有很重要的意义。作为海事机构跟相对人直接接触的管理行为，随着发展被附加了很多其他的功能，例如规费缴纳、污染物接收证明、围油栏确认单、船舶污染物清除协议、核查营运证等等。内河签证还经常和运管工作联系起来，例如航道养护费用征收等。签证人员承担的工作内容越来越多，单次签证办理的时间越来越长，责任也越来越大。

传统的船舶签证业务办理现状并不符合高效性、便民性等政府行政管理要求，一方面，船方费时费力，很多时候为此所消耗的时间、交通、人力等成本已超过其缴纳的船舶港务费金额；另一方面，海事管理机构对此投入了大量的执法人员、场地、设备等成本，却没能提供较为高效、便利的政务服务。船舶签证的取消，其部分的功能必然要转移到现场去监管，导致现场执法人员的不足；必然催生现场执法工作模式的完善；必然要求海事监管从事前监管为中心，转移到强化事中和事后的监管；必然要求现场执法人员提升业务能力以应对新增加的执法内容。必然要求统筹辖区的实际船舶进出港及业务办理情况，综合安排各项海事监管业务，更加有效的调配海事执法资源，大幅度提高海事监管的针对性。

2.3 实施海事现场综合执法改革是海事执法业务的特点的必然要求

海事执法业务主要有六种，综合类（行政处罚与强制）、通航管理类、船舶管理类、危管防污类、船员管理类、公司管理类。这六种执法类别具有跨学科、跨专业等特点。我们的执法人员具备的专业知识各异，大学即使拿到双学位也难以涵盖这六类执法业务，同时，我们还有一部分来自部队专业、车队转岗人员，所以，要让现场执法人员同时掌握这六类执法知识，确实难上加难。因此，现场执法改革势在必行。

据此，本文将以厦门海事局现场综合执法改革为切入点，通过全面梳理现场综合执法责任网格、值班模式、执法方式、信息流转和程序控制，配套制度等基础上，探索其发展现状与困境。立足现场综合执法模式建立，探究如何通过制度有效运行来实现现场综合执法体制改革，推动海事系统“三化”建设的发展。

3. 海事现场综合执法改革研究的意义

3.1 理论价值

B. 盖伊·彼得斯《政府未来的治理模式》^①一书说到“对于政府部门来讲，变革与其说是一种特例，不如说是一种惯例”、“过于频繁的变革容易遭到人们对政府部门内部和外部进行改革尝试的讥讽。然而，这些改革的尝试有时是唯一可能解决棘手政策问题的办法，因而又是政治家们最好的朋友。”本文希望通过对现场综合执法改革，提出若干种海事现场综合执法模式，并对每种模式进行比较分析。为其他海事管理机构提供借鉴的理论基础。

3.2 实践价值

加强和提升分支局综合管理能力建设、海事处正规化建设、指挥中心“三化”建设，全面强化现场综合执法工作，建立形成以指挥中心为枢纽，以现场综合执法检查标准及相关配套制度为牵引，以科技信息化支撑为保障的现场综合执法新机制，全面激发主动转型升级内部动力，为实现争创一流海事管理机构工作目标打下坚实基础。现场综合执法工作机制，是建立满足现场监督管理需要的内部组织并通过有效运行，能被实践证明有效且相对固定的工作方法和制度。现场综合执法主要特征是24小时全天候和辖区全覆盖。现场综合执法目的是掌握现场情况、排查和整改安全隐患、维护通航秩序和环境、纠正并打击各类违法违规行为、

^①[美]B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式. 北京：中国人民大学出版社，2001.

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕